



Fall-Nr.:	20-8164
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	22.11.2022
Entscheiddatum:	26.09.2022

BUDE 2022 Nr. 088

Strassenrecht; Art. 11 Abs. 2 USG; Art. 9 LSV; Art. 19 Abs. 1 EV zum SVG; Art. 107 Abs. 2 SSV; Art. Art. 39 ff. StrG: Im Strassenplanverfahren wird nicht die Buslinie an sich, sondern bloss die Bauarbeiten der entsprechenden Bushaltestellen aufgelegt, weshalb nur diese Streitgegenstand des strassenrechtlichen Planverfahrens sind. Haltestellen, wo keine baulichen Massnahmen, sondern lediglich Verkehrsanordnungen getroffen werden, sind ebenfalls nicht Teil des Planverfahrens, weshalb die Verkehrsanordnungen auch nicht mit dem Strassenplanverfahren koordiniert werden müssen. Folglich sind die Anstösser einer Haltestelle, für die nur Verkehrsanordnungen getroffen werden, nur berechtigt, sich gegen den Mehrverkehr zu wehren, der durch die Haltestellen mit baulichen Massnahmen ausgelöst wird. Konkret werden die dafür massgeblichen Immissionsgrenzwerte bei weitem nicht erreicht. Und da selbst die Planungswerte eingehalten werden, sind auch keine weiteren Massnahmen zur Vorsorge zu treffen, zumal dafür bereits bauliche Massnahmen und eine Tempobeschränkung auf 30 km/h getroffen wurden. Abweisung des Rekurses. // (Dieser Entscheid wurde mit VerwGE B 2022/175 vom 8. Mai 2023 teilweise bestätigt bzw. aufgehoben.)

BUDE 2022 Nr. 88 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



20-8164

Entscheid Nr. 88/2022 vom 26. September 2022

Rekurrenten

A.____

vertreten durch Dr.iur. David Brunner, Rechtsanwalt, Hinterlauben 12,
9000 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Stadtrat Z.____ (Beschluss vom 28. September 2020)

Betreff

Umsetzung Buskonzept 2021 (Anpassung an Haltestellen)



Sachverhalt

A.

a) Der Stadt-/Ortsbus Z.____ ist gemäss Anhang 1 der Verordnung über den öffentlichen Verkehr (sGS 710.51; abgekürzt VöV) mit sechs Ortsbuslinien in den regionalen Busfahrplan eingebettet, unter anderem mit den Linien 001; hellbau, 002; dunkelblau und 003; rot. Er wird von der B.____ AG mit der Marke Z.____ Mobil betrieben.

b) Am 24. Oktober 2018 verabschiedete der Stadtrat Z.____ die Umsetzung des Buskonzepts 2021. Dieses bildet den ersten Schritt zur Umsetzung der ÖV-Strategie 2030/2035, deren Schlussbericht vom 21. Dezember 2017 datiert. Das Konzept hat insbesondere die Überarbeitung der Stadtbuslinien 001, 002 und 003 zum Inhalt und zum Ziel, die Stabilität des städtischen Busnetzes zu erhöhen. Dabei sollen vor allem Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit die Busse pünktlicher verkehren können. Dazu gehören neue Streckenführungen, neue Haltestellen und leicht angepasste Fahrpläne. Besonders mit dem Wechsel von Rundkursen auf sogenannte Stichlinien versprechen sich die Verantwortlichen eine markante Verbesserung. Stichlinien bedeuten, dass die Busse jeweils auf derselben Strecke hin- und zurückfahren, wobei die Haltestellen grundsätzlich beidseitig bedient werden. Somit erhalten die Linien je eine Endhaltestelle, an der Stand- bzw. Reservezeiten eingeplant werden, damit Verspätungen wegen der Verkehrsüberlastung im Zentrum wieder aufgeholt werden können. Das Stadtparlament hat der Umsetzung des neuen Konzepts, das auf den Fahrplanwechsel vom 13. Dezember 2020 umgesetzt werden sollte, am 6. Juni 2019 zugestimmt und die notwendigen einmaligen und jährlich wiederkehrenden Kredite genehmigt.

c) Mit Beschluss vom 29. Januar 2020 genehmigte der Stadtrat die Bauprojekte für die Umsetzung der dafür nötigen provisorischen Bushaltestellen. Vor der öffentlichen Auflage wurde am 17. Februar 2020 eine Informationsveranstaltung durchgeführt, wozu die von einer neuen Haltestelle betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer persönlich eingeladen wurden.

B.

Die neuen Bushaltestellen lagen vom 24. Februar 2020 bis 23. März 2020 gemäss Art. 39 ff. des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) wie folgt öffentlich auf:

Umsetzung Buskonzept 2021

Anpassung an Haltestellen

- | | | |
|----|------------------------------|-----------|
| a) | Y.____ stadtauswärts | Linie 001 |
| b) | Y.____ stadteinwärts | Linie 001 |
| c) | X.____ stadtauswärts | Linie 001 |
| d) | X.____ stadteinwärts | Linie 001 |
| e) | G.____ strasse stadtauswärts | Linie 001 |
| f) | G.____ strasse stadteinwärts | Linie 001 |



g) H.____strasse stadtauswärts Linie 001

(h-w betreffen Haltestellen der Linien 002 und 003)

C.

a) Während der Auflagefrist erhob unter anderem A.____ am 22. März 2020 Einsprache gegen die Haltestellen der Buslinie 001. A.____ ist Eigentümer des Grundstücks Nr. 004, Grundbuch Z.____. Dieses wird südlich von der I.____strasse, eine Gemeindestrasse 1. Klasse, und westlich von der H.____strasse, eine Gemeindestrasse 2. Klasse, begrenzt. Beide Strassen verfügen je über ein Trottoir. Im Quartier I.____ ist eine Tempobeschränkung von 30 km/h signalisiert. Auf der gegenüberliegenden Seite der I.____strasse befindet sich die Bushaltestelle "H.____strasse" der Linie 001 in östlicher Fahrtrichtung. Diese besteht lediglich aus einer Tafel. Neu soll gegenüber der bisherigen Haltestelle "H.____strasse" eine zusätzliche Fahrbahnhaltestelle entstehen. Dafür ist vorgesehen, vorerst lediglich am bestehenden Kandelaber ein Haltestellensignal anzubringen und die betroffenen Parkplätze zu verschieben.

b) Mit der Einsprache wurde verlangt, dass auf die zusätzliche Bushaltestelle "H.____strasse" verzichtet bzw. die Linie 001 weiterhin als Rundkurs mit der derzeitigen Streckenführung betrieben werde. Nebst anderen Einwänden rügten die Einsprecher, dass sich das Verkehrsaufkommen im Quartier und damit der Strassenlärm durch die neue Linienführung verdoppeln werde und übermässig sei.

c) Das Departement Bau, Umwelt und Verkehr BUV liess in der Folge ein Lärmgutachten für die Haltestelle "H.____strasse" erstellen. Die beauftragte C.____ AG kam in ihrem Gutachten vom 22. Juni 2020 zum Schluss, dass die massgeblichen Immissionsgrenzwerte durch die Haltestelle nicht überschritten und keine zusätzlichen Massnahmen nötig würden. Am 6. August 2020 berechnete die Gutachterin auch noch eine um 5 m nach Westen verschobene Haltestelle. Die Einsprecher, neu vertreten durch Dr.iur. David Brunner, Rechtsanwalt, St.Gallen, nahmen am 31. August 2020 zum Gutachten Stellung. Sie machten dabei geltend, dass hier nicht die Immissions-, sondern die strengeren Planungsgrenzwerte massgebend seien. Auch äusserte sich die Gutachterin mit keinem Wort zum ebenfalls anwendbaren Vorsorgeprinzip oder zu den anderen Haltestellen der Linie 001. Das Gutachten sei aber auch sonst falsch und lückenhaft. Die Gutachterin bestreitet mit Stellungnahme vom 10. September 2020 die Anwendung der Planungswerte, macht aber geltend, dass selbst diese eingehalten würden. Zusätzliche Massnahmen im Sinn des Vorsorgeprinzips seien deshalb nicht angezeigt, weil die von der Haltestelle verursachten Immissionen derart gering seien. Am 24. September 2020 nahmen die Einsprecher nochmals dazu Stellung.

d) Mit Beschluss vom 28. September bzw. 1. Oktober 2020 wies der Stadtrat die Einsprache von A.____ ab und entzog einem allfälligen



Rekurs die aufschiebende Wirkung. Er begründete den Beschluss unter anderem damit, dass das neue Buskonzept alle Stadtbuslinien betreffe und vom Kanton St.Gallen als Besteller der öV-Leistungen und durch die Stadt Z.____ als Bestvariante ausgewählt worden sei. Die Linie 001 sei Teil des Gesamtkonzepts des städtischen und regionalen öV-Angebots, das wiederum auf das übergeordnete Verkehrsnetz des SBB abgestimmt sei, weshalb man die Linie nicht losgelöst vom Gesamtkonzept betrachten könne. Das Buskonzept werde nach drei bis vier Jahren nochmals überprüft, weshalb die Bushaltestellen erst provisorisch und in Absprache mit dem Kanton und der Procap noch nicht behindertengerecht erstellt würden. Bezüglich der Linie 001 habe sich gezeigt, dass sie im heute geführten Rundkurs wenig attraktiv sei, weshalb sie auch bloss wenig genutzt werde. Der Einwand, dass die Linie aktuell nicht wirtschaftlich betrieben werden könne, sei deshalb gerade kein Argument gegen deren Verbesserung. Damit neu möglichst viele Haltestellen in beide Fahrtrichtungen bedient werden könnten – so auch die Haltestelle "H.____strasse" – werde die heutige grosse Rundkursschleife im Quartier verkleinert. Wie das Lärmgutachten zeige, würden an der Haltestelle "H.____strasse" auch künftig die gesetzlichen Grenzwerte selbst bei Annahme der schlechtesten Bedingungen eingehalten.

D.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 16. Oktober 2020 Rekurs beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement). Dabei werden folgende Anträge gestellt:

1. Es sei der Beschluss des Stadtrates Z.____ vom 28. September 2020 vollumfänglich aufzuheben;
2. es sei das Strassenprojekt "Umsetzung Buskonzept 2021, Anpassung an Haltestellen..." gemäss öffentlicher Planaufgabe vom 24. Februar 2020 bis 23. März 2020 mindestens im Umfang der Linie 001 und der Haltestellen a-g vollumfänglich aufzuheben;
3. ev. sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen;
4. es sei die aufschiebende Wirkung des Rekurses wiederherzustellen;
5. unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzügl. 7,7 % MwSt.).

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Vorinstanz habe die Einsprachen die verschiedenen Haltestellen der Linie 001 betreffend nicht zeitgleich entschieden und ihnen auch nicht sämtliche Einspracheentscheide zugestellt. Nebst dieser Gehörsverletzung sei das Lärmgutachten erstellt worden, ohne dass sie hätten mitwirken können. Die Gutachterin sei zudem von falschen Grenzwerten ausgegangen und habe das Vorsorgeprinzip nicht berücksichtigt. Weiter rügen sie, dass



ihnen die Einspracheberechtigung nicht bloss bezüglich der Bushaltestelle H.___strasse zustehe, sondern bezüglich aller Haltestellen der Linie 001 und der Linienführung 001 bzw. die Umsetzung des Buskonzepts 2021 an sich.

E.

Mit Vernehmlassung vom 9. November 2020 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung wird unter anderem geltend gemacht, dass Gegenstand der Auflage nur die Anpassungen an den bestehenden und neuen Haltestellen seien, nicht aber die Linienführung selbst. Sodann seien die Rekurrenten lediglich in Bezug auf die Bushaltestelle "H.___strasse" einspracheberechtigt, nicht aber hinsichtlich der anderen Haltestellen.

F.

a) Die Rekursinstanz stellte den Rekurrenten am 17. November 2020 die Vernehmlassung der Vorinstanz samt den telefonisch nachgeforderten Unterlagen zu.

b) Die Rekurrenten verweisen mit Schreiben vom 20. November 2020 auf einen weiteren Einspracheentscheid vom 21. Oktober 2020 und bitten darum, diesen ebenfalls zu den Akten zu nehmen.

c) Mit Schreiben vom 26. November 2020 lässt die Rekursinstanz den Rekurrenten weitere nachgereichte Unterlagen zukommen.

G.

Mit Entscheid vom 26. November 2020 stellt das Baudepartement die aufschiebende Wirkung des Rekurses wie folgt teilweise wieder her:

1. Das Begehren von A.___, Wil, um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung wird im Sinn der Erwägungen teilweise gutgeheissen und die aufschiebende Wirkung des Rekurses wie folgt zum Teil wiederhergestellt:

Während des Rechtsmittelverfahrens verläuft die Buslinie 001 gemäss Buskonzept 2021 vom Bahnhof über die J.___- und K.___ Strasse in die G.___strasse. Von dort führt ihr Kurs in einer grossen Schleife über die X.___- und I.___- in die G.___strasse zurück und bedient dabei die Haltestellen "H.___strasse" und "G.___strasse" abweichend vom Buskonzept 2021 wie bis anhin nur in eine Richtung.

2. Einer allfälligen Beschwerde gegen Ziff. 1 des vorliegenden Entscheids wird die aufschiebende Wirkung entzogen.
3. Die Kosten dieses Entscheids bleiben bei der Hauptsache.

Dieser Entscheid erwuchs in Rechtskraft.



H.

a) Das Amt für öffentlichen Verkehr (AöV) hält am 21. Dezember 2020 fest, dass die ÖV-Situation mit der alternativen Streckenführung für ÖV-Kunden im Einzugsbereich der Bushaltestellen "H.____strasse" und "G.____strasse" heute unbefriedigend sei. Bei Fahrten vom Bahnhof ins I.____quartier müssten die Fahrgäste die Ausgleichzeit von acht Minuten im Bus abwarten oder einen längeren Fussmarsch in Kauf nehmen. Es bestehe daher ein öffentliches Interesse dafür, dass die Bushaltestellen "H.____strasse" und "G.____strasse" – wie im Buskonzept Z.____ 2021 vorgesehen – in beide Richtungen bedient würden, was eine zusätzliche Haltekante bei der Haltestelle "H.____strasse" bedinge.

b) Das Tiefbauamt (TBA) bzw. die Abteilung Mobilität und Planung nimmt am 18. Januar 2021 zu den Rügen Stellung, dass das Lärmgutachten der C.____ AG fehlerhaft und unvollständig und die lärmrechtliche Einordnung im Lärmgutachten vom 22. Juni 2020 sowie dem entsprechenden Zusatz vom 6. August 2020 nicht vollständig korrekt beurteilt worden sei. Klar sei, dass sowohl die Immissionsgrenzwerte wie auch die Planungswerte im Bereich der Haltestelle "H.____strasse" eingehalten seien und dem Vorsorgeprinzip genügend Rechnung getragen worden sei. Auch wenn die Abhandlung der Haltestellen "X.____" und "Y.____" gefehlt habe, sei davon auszugehen, dass die Planungswerte auch bei diesen Haltestellen eingehalten würden.

I.

Die Rekurrenten weisen mit Eingabe vom 20. Mai 2021 darauf hin, dass die Haltestelle "X.____" lärmässig am kritischsten sei und auf Grund des Amtsberichts des TBA nicht ausgeschlossen werden könne, dass hier die Planungswerte am Tag leicht überschritten würden. Sie verlangen deshalb Lärmmessungen und ein unabhängiges Gutachten. Wie aus den Medien zu entnehmen sei, hätten die betroffenen Bewohnerinnen und Bewohner wegen des Lärms der neuen Bushaltestelle sogar ihr Schlafzimmer zügeln müssen. Sie beantragen dafür die Befragung der betroffenen Anwohnerin als Zeugin. Auch seien zusätzliche Lärmmessungen weiterer Liegenschaften an der G.____strasse nötig.

J.

a) Das Baudepartement führte am 22. September 2021 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten einen Rekursaugenschein durch. Der Verfahrensleiter gab – wie mit den Anwesenden abgesprochen – zusammen mit dem Protokoll vom 29. September 2021 eine vorläufige Beurteilung hinsichtlich der Anwendbarkeit der Lärmgrenzwerte ab. Er ging dabei davon aus, dass die neuen Haltestellen als neue Anlagen die Planungswerte einhalten müssten. Sobald der Bus sich wieder in Bewegung setze, sei der Lärm des rollenden Fahrzeugs aber wieder der Strasse zuzurechnen, weshalb für die entsprechende Mehrbeanspruchung der bestehenden Strasse die Immissionsgrenzwerte zum Zug kämen.



b) Mit Eingabe vom 28. Oktober 2021 schliesst sich die Vorinstanz der vorläufigen Beurteilung an, dass zwischen dem stehenden und fahrenden Bus unterschieden werden müsse und mit dem Mehrverkehr die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden dürften. Die Rekurrenten dagegen machen am 18. November 2021 geltend, dass gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ruhige Quartierstrassen wie Neuanlagen zu beurteilen seien, weshalb im ruhigen I.____quartier überall die Planungswerte eingehalten werden müssten.

K.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP). Aufgrund des Umstands, dass die Vorsteherin des Bau- und Umweltdepartementes bis Ende Mai 2020 Stadtpräsidentin der Politischen Gemeinde Z.____ und damit bei der Umsetzung des Buskonzepts 2021 aktiv involviert war, hat sie in den Ausstand zu treten. Entsprechend hat der Vorsteher des Wirtschaftsdepartementes über das erhobene Rechtsmittel zu befinden (Art. 24 Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes [sGS 140.1; abgekürzt StVG]). Unabhängig davon ist das Rekursverfahren von der Rechtsabteilung des Bau- und Umweltdepartementes zu instruieren (vgl. ABl 2015 3468).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP).

2.

Vorliegend ist umstritten, was genau Streitgegenstand ist. Während die Vorinstanz die Auffassung vertritt, das vorliegende Strassenbauprojekt umfasse bloss die geänderten Bushaltestellen der Linie 001, weshalb die Rekurrenten nur jene Haltestelle anfechten könnten, von denen sie unmittelbar betroffen seien, meinen die Rekurrenten, dass sie sich nicht nur gegen sämtliche neuen Bushaltestellen der Linie 001 wehren könnten, sondern auch gegen die Linienführung an sich.

2.1 Von der neuen Linienführung des Busses 001 sind die Rekurrenten insofern selber betroffen, als diese nicht mehr in einem Rundkurs, sondern als Stichlinie geführt wird. Dies führt auf der einen Seite zu einer Attraktivitätssteigerung der Buslinie (stabilerer Fahrplan und kürzere Fahrzeiten bei gewissen Haltestellen), für die Rekurrenten bedeutet dies aber auf der anderen Seite, dass die Bushaltestelle



"H.____strasse", die an ihrem Grundstück liegt, nicht mehr bloss stadteinwärts, sondern neu auch stadtauswärts bedient wird, weshalb neu doppelt so viele Busse an ihrer Liegenschaft vorbeifahren werden wie bis anhin.

2.2 Die neue Linienführung wurde vom Kanton bzw. AöV und der Politischen Gemeinde Z.____ gemeinsam erarbeitet. Das entsprechende Ergebnis fand seinen Anfang in der gemeinsamen Vereinbarung über die Planung des öffentlichen Verkehrs in der Stadt Z.____ vom 4. bzw. 6. April 2016 und wurde in der öV-Strategie 2030/2035 entwickelt. Gestützt darauf erarbeiteten die beiden Entscheidungsträger das Buskonzept Z.____ 2021. Am 27. September 2018 erklärte das AöV, das Konzept auf den Fahrplan 2021 umsetzen zu wollen, sofern die Voraussetzungen dafür gegeben seien (Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Budgetgenehmigung durch den Kantonsrat im Herbst 2020). Gemäss Konzept sollte der Bus 001 wie gesagt als Stichlinie geführt werden, wobei neu grundsätzlich alle Haltestellen in beide Richtungen bedient werden sollen. Der Stadtrat genehmigte das Konzept am 24. Oktober 2018, und das Stadtparlament bewilligte am 6. Juni 2019 die Kredite für die jährlich wiederkehrenden Kosten von Fr. 340'000.– für die Optimierung für den Umbau der betroffenen Buslinien ab dem Fahrplanjahr 2021 sowie die einmaligen Investitionskosten von Fr. 100'000.– für die Bereitstellung der Bushaltestellen. Damit war der politische Entscheidungsprozess bezüglich der Buslinie und der konkreten Linienführung abgeschlossen, wogegen sich die Stimmbürger einzig mit einem allfälligen Finanzreferendum hätten wehren können. Ein solches wurde jedoch nicht ergriffen bzw. fand nicht statt.

2.3 Am 29. Januar 2020 beschloss die Vorinstanz die für die Umsetzung der provisorischen Bushaltestellen nötigen Bauprojekte. Gleichzeitig beauftragte er das Departement Bau, Umwelt und Verkehr, das entsprechende Auflageverfahren gemäss Art. 41 StrG durchzuführen. Bezüglich der Buslinie 001 wurden vier Situations- und Markierungspläne aufgelegt und zwar für die Haltestelle "Y.____" 001.1 (neu "W.____"), die Haltestelle "X.____" 001.2, die Haltestelle "G.____strasse" 001.3 und die Haltestelle "H.____strasse" 001.4. Diesen Plänen lag ein Übersichtsplan bei, der die Linien 001, 002 und 003 teilweise, d.h. nördlich ab der L.____kreuzung abbildet. Gegenstand der Auflage waren somit einzig die baulichen Massnahmen der neuen bzw. zusätzlichen Bushaltestellen, nicht aber auch die von der Stadt und dem Kanton erarbeitete und finanzierte Linienführung. Obwohl es sich bei Bushaltestellen um Anlagen im Sinn von Art. 22 Abs. 1 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) und des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) handelt, bedarf ihre bauliche Erstellung oder Änderung keiner besonderen baupolizeilichen Bewilligung, weil das Planverfahren das Baubewilligungsverfahren ersetzt (Art. 39 Abs. 2 StrG). Die von der Buslinie 001 befahrenen Strassen, namentlich die H.____- und I.____strasse, sind bereits klassiert und damit schon dem Verkehr gewidmet. Die H.____strasse als Gemeindestrasse 2. Klasse und die I.____strasse als Gemeindestrasse 2. Klasse dienen schon heute dem überörtlichen Verkehr bzw. der



Groberschliessung des Baugebiets und der Erschliessung grösserer Siedlungsgebiete ausserhalb des Baugebiets (Art. 8 Abs. 1 und 2 StrG), weshalb sie auch vom Stadtbus Z.____ unbeschränkt befahren werden dürfen, ohne dass eine allfällige Linienänderung oder Frequenzerhöhung einer anderen Klassierung bedürfte. Allein die Verdoppelung der Busfahrten kann deshalb zu keiner Aufklassierung der betroffenen Strassen führen. Bezüglich der neuen Bushaltestellen ist im Rahmen des vorliegenden Strassenprojektverfahrens lediglich zu prüfen, ob diese ortsfesten Anlagen wegen der Verdoppelung der Busfahrten eine Mehrbeanspruchung der Strassen bewirkt, die zu einer Überschreitung der Immissionsgrenzwerte führt (Art. 9 Bst. a der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung; SR 814.41; abgekürzt LSV).

2.4 Nach dem Gesagten sind somit einzig die im Strassenplanverfahren aufgelegten Bauarbeiten der neuen Bushaltestellen Streitgegenstand, nicht aber der Verlauf der Buslinie 001. Dieser ist verkehrspolitisch, nicht aber (bau-)planungsrechtlich begründet, weshalb er – wie auch die Frequenz der einzelnen Busfahrten auf dieser Linie – im strassenrechtlichen Planverfahren nicht angefochten werden kann. Soweit sich der Rekurs auf die Linienführung bezieht, ist somit auf ihn nicht einzutreten.

3.

Strittig ist weiter, gegen welche Bushaltestellen sich die Rekurrenten wehren können.

3.1 Zur Einsprache bzw. zum Rekurs berechtigt ist, wer durch eine bauliche oder planerische Anordnung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Der Einsprecher muss also über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügen und einen praktischen Nutzen aus der Abweisung oder Änderung des angefochtenen Entscheids ziehen können. Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Liegt diese besondere Beziehungsnähe vor, braucht das Anfechtungsinteresse nicht mit dem Interesse übereinzustimmen, das durch die vom Einsprecher als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird. Er kann daher die Überprüfung eines Bauvorhabens im Lichte all jener Rechtssätze verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinne auf seine Stellung auswirken, dass ihm im Fall des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht. Nicht zulässig ist hingegen das Vorbringen von Gründen, mit denen einzig ein allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt wird, ohne dass dem Einsprecher im Falle des Obsiegens ein Vorteil entsteht. Entsprechend dieser Grundsätze können die in räumlicher Hinsicht betroffenen Personen nicht nur Mängel des Projekts in ihrer unmittelbaren Umgebung geltend machen, sondern innerhalb des Planungssperimeters die Notwendigkeit des Neubaus und die Linienführung in Frage stellen, soweit der gerügte Mangel zu einer Aufhebung oder Änderung der Linienführung im Nahbereich dieser Personen führen und ihnen damit einen konkreten Vorteil verschaffen könnte (BGE 141 II 50 Erw. 2.1 Hinweisen).



3.2 Die Rekurrenten sind direkte Anstösser der Bushaltestelle "H.___strasse". Sie sind somit unbestrittenermassen berechtigt, sich im vorliegenden Verfahren gegen bauliche Anordnungen bezüglich dieser Bushaltestelle zu wehren. Wenn solche vorliegen, sind sie auch berechtigt, bauliche Mängel die weiter entfernt liegenden Bushaltestellen betreffend geltend zu machen, sofern die Aufhebung oder Verschiebung dieser Haltestellen den Standort der Bushaltestelle "H.___strasse" beeinflussen.

3.2.1 Das Planverfahren nach Art. 39 ff. StrG kommt für Strassenbauprojekte, den Kantonsstrassenplan und sachgemäss für den Erlass und die Änderung des Gemeindestrassenplans zur Anwendung (Art. 13 StrG). Für den Erlass von Verkehrsanordnungen dagegen ist das Polizeikommando zuständig (H.-P. VOGT, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkomentar zum st.gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St.Gallen 1989, Art. 17 N 5; Art. 19 Abs. 1 der Einführungsverordnung zum eidgenössischen Strassenverkehrsgesetz [sGS 711.1; abgekürzt EV zum SVG]). Werden für eine Bushaltestelle lediglich Zickzacklinien ohne bauliche Massnahmen markiert und Hinweissignale bzw. Info-ständer (Buslinie, Busfahrplan) aufgestellt, ist kein Planverfahren im Sinn von Art. 39 ff. StrG nötig. Das Gleiche gilt für Parkplätze auf der klassierten Strassenfläche. Art. 21 Abs. 2 StrG ermächtigt die politische Gemeinde, das dauernde Abstellen von Fahrzeugen unter dem Titel des gesteigerten Gemeingebrauchs der Bewilligungspflicht- und der Gebührenpflicht zu unterstellen. Die entsprechenden Markierungen und Hinweissignale sind nach verkehrstechnischen Gesichtspunkten nach dem eidgenössischen Strassenverkehrsgesetz (SR 741.01; abgekürzt SVG) zu beurteilen. Gemäss Art. 107 Abs. 3 der eidgenössischen Signalisationsverordnung (SR 741.21; abgekürzt SSV) sind sie weder zu verfügen noch zu veröffentlichen. Bloss wenn bauliche Massnahmen im Strassenkörper (wie etwa ein in den Strassenbelag eingelassener Betonkörper) ausgeführt werden, können Drittinteressen oder das öffentliche Interesse an der Verkehrssicherheit betroffen sein, zumal diese Situation nicht mehr so einfach rückgängig gemacht werden kann, wie dies mit einer Signalisation durch Bodenmarkierungen und Tafeln der Fall ist (BEZ 2020 Nr. 30 [BRGE III Nr. 0038/2020 vom 11. März 2020]).

3.2.2 Gemäss den aufgelegten Situations- und Markierungsplänen für die provisorischen Bushaltestellen vom 29. Januar 2020 des Buskonzepts 2021 soll auch die Bushaltestelle "H.___strasse" 001.4 nur provisorisch und vorerst noch nicht behindertengerecht erstellt werden. Während die übrigen neuen Bushaltestellen als Kaphaltestellen mit einem erhöhten Warteraum auf der Strasse samt Leitpfosten und Richtungspfeilen in der Fahrbahn projektiert sind, sollen bei der Haltestelle "H.___strasse" keine baulichen Massnahmen durchgeführt werden. Gemäss Legende des Situations- und Markierungsplans sind hier einzig eine Haltelinie auf der Strasse und ein Signal am bestehenden Kandelaber vorgesehen. Zudem sollen zwei Parkplätze aufgehoben



und drei neue markiert werden. Diese Anordnungen stellen keine baulichen Massnahmen dar, sondern blosse Verkehrsanordnungen im Sinn des SVG, weshalb die Haltelinie, die Linien für die Parkplätze und das Signal "Haltestelle" nicht im vorliegenden strassenrechtlichen Planverfahren erlassen werden und somit auch nicht angefochten werden können. Der vorliegende Situations- und Markierungsplan "H.___strasse" ist vielmehr wie der Übersichtsplan der Linien 001, 002 und 003 lediglich als Hinweis zusammen mit den anderen Haltestellenplänen aufzulegen.

3.2.3 Nach dem Gesagten ist die Bushaltestelle "H.___strasse" nicht Teil des vorliegenden Strassenbauprojekts, womit sie auch nicht im Rahmen des vorliegenden Planverfahrens angefochten werden kann. Folglich sind die Rekurrenten auch nicht legitimiert zu rügen, dass die anderen Bushaltestellen einen Einfluss auf die Haltestelle "H.___strasse" haben könnten, weshalb nicht geprüft werden muss, ob diese ihrerseits die Vorschriften des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01; abgekürzt USG) einhalten. Aus diesem Grund kann darauf verzichtet werden, namentlich an der Haltestelle "X.___" und an der G.___strasse Lärmmessungen und die beantragte Zeugenbefragung durchzuführen. Fraglich ist einzig, ob die Haltestellen mit baulichen Massnahmen zu einer Mehrbeanspruchung der Strassen rund um das Grundstück der Rekurrenten führen, so dass hier die massgeblichen Grenzwerte überschritten werden. Es kann deshalb davon abgesehen werden, den Einspracheentscheid von D.___ und Mitbeteiligte vom 21. Oktober 2020 – wie von den Rekurrenten verlangt – beizuziehen: Diese haben sich ebenfalls gegen die Buslinie 001 an sich und gegen die Bushaltestelle "H.___strasse" gewehrt. Nebenbei gesagt konnte ihr Rekurs zufolge Nichtbezahlens des Kostenvorschusses von der Geschäftsliste des Bau- und Umweltdepartementes abgeschrieben werden.

3.3 Der Betrieb neuer oder wesentlich geänderter ortsfester Anlagen darf nicht dazu führen, dass durch die Mehrbeanspruchung einer Verkehrsanlage die Immissionsgrenzwerte überschritten werden (Art. 9 Bst. a LSV). Eine Anlage, die den zusätzlichen Verkehr erzeugt, kann ebenfalls eine Verkehrsanlage sein (R. WOLF, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ordner 2, Zürich 2000, Art. 25 N 64). Dies gilt auch für Haltestellen auf der Fahrbahn. Die Bushaltestellen mit baulichen Massnahmen "W.___", "X.___" und "G.___strasse", sind neue bzw. wesentlich geänderte stationäre Anlagen. Die Rekurrenten können sich gegen diese somit insofern wehren, als sie geltend machen, deren Betrieb führe dazu, dass der Verkehr auf der H.___- und I.___strasse, die direkt an ihr Grundstück angrenzen, die Immissionsgrenzwerte überschreiten.

3.3.1 Die Rekurrenten wenden mit Verweis auf zahlreiche Bundesgerichtsentscheide (u.a. Urteil des Bundesgerichtes 1C_252/2017 vom 5. Oktober 2018 Erw. 4.3 mit Verweis auf BGE 123 II 325 Erw. 4c/aa; BGE 133 II 292) dagegen ein, dass Altanlagen, die vor In-Kraft-Treten des USG noch keinen oder nur wenig Lärm erzeugt hätten und erst



später in Lärm erzeugende Anlagen umgewandelt worden seien, grundsätzlich auch weiterhin wie Neuanlagen zu behandeln seien. Aus diesem Grund seien die ursprünglich ruhigen Quartierstrassen wie Neuanlagen zu behandeln. Die Rekurrenten übersehen dabei aber, dass dies zwar grundsätzlich auf ortsfeste Anlagen zutrifft – den zitierten Bundesgerichtsentscheiden etwa haben Sportplätze und Tea-Rooms zu Grunde gelegen – jedoch nicht auf Verkehrsanlagen. Diese werden durch Art. 9 LSV speziell behandelt. Auch wenn die gesetzliche Grundlage dafür durchaus fraglich ist, wird diese Bestimmung in der Praxis stets vorbehaltlos angewendet, so auch vom Bundesgericht (z.B. 1C_244/2020 vom 17. Juni 2021 Erw. 4.6.4).

3.3.2 Die Vorinstanz hat im Rahmen der Sachverhaltsfeststellung, die sie nach Art. 12 Abs. 1 VRP von Amtes wegen vorzunehmen hat, im Zusammenhang mit der gerügten Bushaltestelle "H.___strasse" bei der C.___ AG ein Lärmgutachten erstellen lassen. Beim Gutachterauftrag handelt es sich um ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis. Der Sachverständige wird direkt von der Behörde beauftragt, wobei den Beteiligten eine Äusserungsmöglichkeit zusteht. Sie können sich zudem zum Inhalt des Auftrags wie auch zu den gestellten Fragen äussern und Änderungen beantragen. Der Gutachter kann auch eigene Abklärungen treffen. Den Beteiligten steht dabei aber ein Mitwirkungsrecht zu (B. MÄRKLI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti (Hrsg.), Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRP), Zürich/St.Gallen 2020, Art. 12 – 13 N 37). Mithin handelt es sich beim vorliegenden Lärmgutachten vom 22. Juni 2020 um kein blosses Partei- oder Privatgutachten, wie die Rekurrenten behaupten, sondern um eine Fachmeinung, auf die abzustellen ist. Am 31. August 2020 konnten die Rekurrenten zum Ergebnis der beauftragten Gutachterin vom 22. Juni 2020 und 6. August 2020 Stellung nehmen. Dabei haben sie keine Kritik an der Gutachterausswahl bzw. am beauftragten Lärmbüro selbst angebracht, sondern bloss deren materielle Beurteilung beanstandet. Die Gutachterin nahm am 10. September 2020 zu den von den Rekurrenten gerügten Punkten Stellung, wozu sich diese am 24. September 2020 ihrerseits wiederum äussern konnten, bevor die Vorinstanz über ihre Einsprache entschieden hatte. Eine Gehörsverletzung im Rahmen des Lärmgutachtens – wie von den Rekurrenten im Rekursverfahren vorgebracht – liegt somit nicht vor.

3.3.3 Das Lärmgutachten kommt zum Schluss, dass die Planungs- und Immissionsgrenzwerte bei der Bushaltestelle "H.___strasse" eingehalten seien. Das Tiefbauamt hat das Gutachten sowie die Zusätze am 18. Januar 2021 überprüft und ist dabei zwar zum Schluss gelangt, dass für die neuen Bushaltestellen selbst – entgegen der Meinung der Gutachterin – nicht die Immissionsgrenzwerte, sondern die Planungswerte zur Anwendung gelangten, dass konkret aber diese strengeren Werte eingehalten würden. Bezüglich des vorliegend interessierenden Mehrverkehrs im Sinn von Art. 9 LSV hält das Tiefbauamt in seinem Amtsbericht fest, dass sich der Strassenlärm im Bereich des Grundstücks der Rekurrenten, also auf der H.___ - und I.___strasse, weit unterhalb des massgeblichen Immissionsgrenzwertes bewege und dies,



obwohl die getroffenen Annahmen wie der durchschnittliche Tagesverkehr (DTV) und die gefahrene Geschwindigkeit zu hoch angesetzt seien. Die vorhandenen Parkplätze und das Strassenbild lasse es nämlich gar nicht zu, dass die Busse hier wie angenommen 30 km/h fahren würden. Zudem fahre der Bus auf der neuen Linie vorwiegend abwärts, so dass die zusätzlichen Emissionen zusätzlich um einiges tiefer lägen, als im Modell berechnet. Schliesslich sei bekannt, dass das verwendete Berechnungsmodell die Lärmemissionen bei tieferen Geschwindigkeiten überschätze. Einzig im Bereich der Kreuzung I.___-/H.___strasse könne – wie von den Rekurrenten zu Recht geltend gemacht – wegen den Anfahrgeräuschen des einbiegenden Busses erhöhte Emissionen wahrgenommen werden. Der Zuschlag betrage aber höchstens 0,5 dB(A), womit die Mehrbelastung weit entfernt von den Immissionsgrenzwert bleibe. Diese Ausführungen des Tiefbauamtes sind überzeugend und werden auch von den Rekurrenten nicht substantiiert bestritten, zumal sich ihre Rügen im Wesentlichen auf die Buslinie selbst und den Lärm die Haltestellen betreffend konzentrieren. Gegen diese können sich die Rekurrenten aber – wie vorne ausgeführt – im vorliegenden Verfahren nicht wehren.

3.3.4 Die Rekurrenten rügen schliesslich eine Verletzung des Vorsorgeprinzips und fordern den Einsatz von lärmarmen Elektrobussen. Der Vorsorgegrundsatz gemäss Art. 11 Abs. 2 USG gilt auch für Immissionen, die durch die bestimmungsgemässe Nutzung einer öffentlichen Verkehrsanlage bzw. einer Anlage auf dieser verursacht werden. Im letzteren Fall ist der Lärm der betroffenen Strasse zuzurechnen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_10/2011 vom 28. September 2011 Erw. 4.1, in: URP 2012 S. 19). Bei Anlagen, welche die lärmschutzrechtlichen Grenzwerte einhalten, kommen zusätzliche Massnahmen zum Lärmschutz im Sinne der Vorsorge jedoch nur in Betracht, wenn sich dadurch mit relativ geringem Aufwand eine wesentliche zusätzliche Reduktion der Emissionen erreichen lässt (Urteil des Bundesgerichtes 1C_418/2019 vom 16. Juli 2020 Erw. 3.2). Vorliegend generieren die Bushaltestellen "W.___strasse", "X.___" und "G.___strasse" Mehrverkehr mit Bussen, der zu einer Mehrbeanspruchung der Strassen rund um die Liegenschaft der Rekurrenten führt. Der Belastungspegel des zusätzlichen rollenden Strassenverkehrs auf der H.___- und I.___strasse rund um das Grundstück der Rekurrenten liegt aber weit unter dem Immissionsgrenzwert. Sogar die Planungswerte werden hier eingehalten. Damit vermag der Mehrverkehr, den die neuen Bushaltestellen beim Grundstück der Rekurrenten auslösen werden, unter dem Titel der Vorsorge keine weiteren Massnahmen wie die vorgezogene Anschaffung von Elektrobussen zu rechtfertigen, zumal das Tiefbauamt bestätigt hat, dass im Gutachten – aus Sicht der Anlagebetreiberin – ohnehin sehr ungünstige Annahmen angenommen wurden und die vorliegenden Quartierstrassen bereits verkehrsberuhigt und auf 30 km/h geschwindigkeitsbeschränkt sind. Wie am Rekursaugenschein ausgeführt, ist es aber das Ziel des Kantons wie auch der Politischen Gemeinde Z.___, möglichst bald E-Busse einzusetzen.



4.

Zusammenfassend ergibt sich, dass im vorliegenden Strassenplanverfahren nicht die Buslinie 001 an sich, sondern bloss die aufgelegten Bauarbeiten der entsprechenden Bushaltestellen Streitgegenstand sind. Dazu gehören die Haltestellen "W.____", "X.____" und "G.____strasse", nicht aber die Haltestelle "H.____strasse", deren Anstösser die Rekurrenten sind. Für diese Haltestelle werden keine baulichen Massnahmen, sondern lediglich Verkehrsanordnungen getroffen, die nicht Teil des vorliegenden Planverfahrens sind und somit auch nicht mit dem Strassenplanverfahren koordiniert werden müssen. Folglich sind die Rekurrenten im vorliegenden Verfahren bloss berechtigt, sich gegen den Mehrverkehr zu wehren, der durch die Haltestellen mit baulichen Massnahmen ausgelöst wird (namentlich durch die Haltestellen "W.____", "X.____" und "G.____strasse") und bei ihrem Grundstück wahrnehmbar ist. Nachdem aber feststeht, dass dadurch die massgeblichen Immissionsgrenzwerte bei weitem nicht erreicht werden und selbst die Planungswerte einhalten werden, sind auch keine weiteren Massnahmen zur Vorsorge zu treffen, zumal dafür bereits bauliche Massnahmen und eine Tempobeschränkung auf 30 km/h getroffen wurden. Die Vorinstanz hat die Einsprache der Rekurrenten deshalb im Ergebnis zu Recht abgewiesen, weshalb der Rekurs abzuweisen ist, soweit darauf überhaupt eingetreten werden kann.

5.

5.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Bei der Höhe sind die Kosten für den Entscheid Nr. 116/2020 vom 26. November 2020 mitzuberücksichtigen, womit über das Gesuch betreffend die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Rekurses zu befinden war. Auf diese Kosten kann im konkreten Fall jedoch verzichtet werden, weil die aufschiebende Wirkung im Sinn eines Kompromisses nur zum Teil wiederhergestellt werden musste. Die Entscheidgebühr beträgt somit Fr. 3'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung den Rekurrenten zu überbinden (Art. 96^{bis} VRP).

5.2 Der vom Rekurrenten am 23. Oktober 2020 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

6.

Die Rekurrenten und die Vorinstanz stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

6.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen



Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

6.2 Da die Rekurrenten mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

6.3 Die Vorinstanz hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 176). Sie bringt keine Gründe vor, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen. Ihr Begehren ist daher abzuweisen.

Entscheid

1.

Der Rekurs von A.____ wird, soweit darauf eingetreten werden kann, abgewiesen.

2.

a) A.____ bezahlt unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.–.

b) Der am 23. Oktober 2020 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

a) Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

b) Das Begehren der Politischen Gemeinde Z.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes

Beat Tinner
Regierungsrat